
SECTION 3 :
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES PRISONS
EN FRANCE, 1900-1940 :
UNE EXPÉRIENCE EN RUPTURE ?

Marie Vogel
Maître de conférences à l'ENS Lyon

Les aléas qui ont accompagné la création en 2008 d'une nouvelle autorité administrative indépendante, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ont rappelé combien le contrôle des prisons est singulièrement problématique dans la tradition administrative française. La mise en place et l'effectivité d'un contrôle des prisons rencontrent en France des réticences qui tiennent d'une part au secteur lui-même, à l'organisation des intérêts politiques et sociaux qui le trament, et d'autre part à la conception politique et administrative du contrôle qui reste très prise dans le modèle historique régalien. L'accent mis sur la nouveauté du dispositif¹ ne doit pas nous faire oublier que les traditions administratives sont cependant moins uniformes qu'il n'y paraît, qu'elles recèlent des expériences contradictoires, alternatives et critiques. L'acuité des diagnostics² comme la volonté de mettre en place un contrôle des prisons effectives ne sont pas sans antécédent même l'inertie politique en la matière et les routines discrétionnaires des administrations d'ordre ont confirmé historiquement leur solidité.

Le propos de ce texte que de revenir sur une expérience de mise en place d'un contrôle général de l'administration en France sous la Troisième République et de s'attacher aux transformations du contrôle des prisons qui s'en sont suivies³. Le propos est historique – ces transformations n'ont été que très rapidement analysées ; souligner le caractère novateur et en rupture de cette expérience et en pointer les limites est un premier objectif. Au tournant du XX^e siècle, se met en place une inspection générale de l'administration dans ce grand ministère généraliste qu'est alors le ministère de l'Intérieur. On pourrait dire brièvement qu'il s'agit là d'une expérience de républicanisation du contrôle administratif, d'une mise en administration des nouvelles exigences républicaines.

L'expérience d'une Inspection générale interministérielle est une expérience d'une assez courte durée si on la rapporte à la temporalité administrative ; elle se déploie sur

-
1. Voir par exemple les articles de J.-R. Lecerf, 2010 et J.-M. Delarue, 2010.
 2. Si l'on pense, par exemple, pour la période contemporaine au rapport Canivet, 2000.
 3. Reprenant les résultats d'un travail réalisé sur archives, Vogel, 1998.

quarante années - des années 1890 à la veille de la seconde guerre mondiale, avec un temps fort, 1890-1910, qui correspond à une conjoncture politique particulière. Elle s'inscrit dans les cadres existants de l'organisation administrative mais vise bien une reconfiguration d'ensemble du contrôle de l'action publique et c'est à ce prisme que la question du contrôle des prisons est reformulée. Son échec relatif, à mesure que l'on avance dans le siècle, pose quelques questions sur les conditions de possibilité de la transparence et du contrôle de l'administration pénitentiaire au-delà de la période considérée. D'une manière secondaire ce détour par l'expérience historique peut contribuer à la discussion sur les processus et enjeux de focales pour analyser les transformations du secteur pénitentiaire sur la longue durée⁴.

L'optique retenue ici, ajustée à l'objet limité qu'est le contrôle, considéré le pénitentiaire comme un secteur lié : dépendant des jeux de priorités politiques et sectoriels qui se déploient hors de celui-ci, dépendant de dynamiques politiques et sociales qui lui sont d'abord extérieures. Le plus souvent secteur relégué de l'action publique, il peut, à l'occasion, se trouver lié à des enjeux politiques, économiques et sociaux, qui en requalifient globalement les termes⁵. Sa place dans l'action publique envisagée dans son ensemble est sous cet angle aussi significatif que les caractéristiques internes de la gestion pénitentiaire.

J'utilise la notion d'« inspection générale », dans une acception volontairement générale qui, malgré sa proximité avec la dénomination de l'administration de contrôle au ministère de l'Intérieur - l'Inspection générale des services administratifs (IGSA), désigne une fonction prenant pour partie ses contours au regard des principes du régime politique qui l'informent. Ce sera également le premier point de mon propos. Montrer comment et avec quelles limites l'instauration d'une « inspection générale républicaine » départicularise le contrôle de chacun des secteurs couverts – pénitentiaire compris. Le second point de mon propos s'attache aux modalités et pratiques du contrôle général du secteur pénitentiaire proprement dit. Le pénitentiaire est pour la période le domaine de l'action publique qui cumule toutes les inerties et qui, en retour, marque plus nettement que d'autres les limites de l'action de l'Inspection générale.

I. L'INSPECTION GÉNÉRALE 1900-1939 : LE « REFORMATAGE » INABOUTI DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF RÉPUBLICAIN.

Au tournant du XX^e siècle, le ministère de l'Intérieur est le cadre de réformes qui conjuguent définition de politiques sectorielles nouvelles, réaménagement de la hiérarchie des priorités entre celles-ci et transformations des procédures de la conduite de l'action publique. Les nouvelles politiques sectorielles de la Troisième République (assistance, hygiène, assurances sociales), le reformatage des anciennes (justice, police), les nébu-

4. Sur une mise en perspective des débats, voir Lascoumes (Eds), 2004 ; 2006.

5. Sur une analyse comparée des gestions et contrôles du secteur pénitentiaire, voir Hood (Eds.), 2004.

leuses sociales qui les portent, ainsi que le changement de paradigme qui les sous-tend et que l'on pourrait caractériser comme un basculement par étapes d'un « état pénal » à un « état social »⁶, ont été largement analysés⁷. Les politiques administratives qui les accompagnent l'ont moins été ; elles articulent cependant ces changements tout en ayant des finalités spécifiques, politiques et procédurales.

À ce titre l'organisation du contrôle représente un point sensible ; le contrôle est à la fois un levier traditionnel de l'action publique et un point de cristallisation des nouvelles attentes politiques en la matière. L'inspection générale promue au début du XX^e siècle est ainsi en grande partie portée par une génération d'administrateurs radicaux qui visent à mettre en action publique des nouvelles politiques mais également des nouvelles exigences républicaines en particulier celles de la publicité et du contrôle démocratiques. Œuvrant au cœur d'un ministère régalien, ils en exploitent les ressources. Le ministère de l'Intérieur dispose alors d'un périmètre élargi qui comprend, à côté de ses directions traditionnelles (police et administration générale), l'administration pénitentiaire, rattachée formellement jusqu'en 1911, pratiquement jusqu'en 1936-37 et la nouvelle direction de l'assistance et de l'hygiène publique où se développent les politiques sociales. De la fin des années 1880 à la fin des années 1930, le ministère de l'Intérieur connaît d'importants rééquilibrages internes : ministère des politiques d'ordre (police et prisons) et de l'administration générale (administration départementale et communale) au début de la Troisième République, il devient de fait un ministère social pendant trente ans, jusqu'à la création du ministère des Affaires sociales et le transfert des directions correspondantes en 1920. Il redevient ensuite un ministère resserré – administration générale et police, au milieu des années 1920.

Durant cette période les dynamiques sectorielles du ministère sont très inégales : le secteur social fait l'objet de politiques fortes, la police connaît un développement sectoriel réel avec des dynamiques professionnelles puissantes, par contraste le pénitentiaire est un secteur anciennement important mais en fort déclin. Décru drastique du nombre des détenus, des budgets, atonie professionnelle et « silence du débat pénitentiaire » résument l'état du secteur. C'est dans ce cadre dynamique d'ensemble et en prenant appui sur le secteur social en expansion que l'Inspection générale développe son rôle.

L'affirmation de l'IGSA comme inspection générale, interministérielle à l'indépendance marquée est cependant loin d'être évidente. Malgré l'insistance récurrente de la commission du budget de la Chambre sur l'enjeu de l'indépendance de l'IGSA - « le contrôle de l'inspection générale, pour être efficace, doit être avant tout indépendant » répète-t-elle en 1886, la conception d'un contrôle d'abord sectoriel perdure toutefois jusqu'en 1901. À partir de cette date trois étapes peuvent être distinguées. Les deux premières, bornées par les réformes de 1901 et 1907 sont celles ascendantes de la mise en place d'une inspection générale républicaine de plein exercice, la dernière s'étale sur la période de l'entre-deux-guerres et correspond à son déclin relatif.

6. Pour paraphraser à rebours la qualification des changements contemporains opérée D. Garland (2001) ou L. Wacquant (2004).

7. Voir Topalov (Eds), 1999.

A. La réforme de 1901 : la rationalisation d'une administration de mission et codification de l'activité.

Le premier temps fort de la mise en place d'une inspection générale unifiée, à vocation déssectorialisée et indépendante des directions des ministères s'amorce avec la réforme de 1901. Prenant explicitement modèle sur l'Inspection générale des finances, Waldeck-Rousseau, alors ministre de l'Intérieur, réforme la structure de contrôle existante, l'Inspection générale des services administratifs (IGSA) – qui existe sous cette appellation depuis 1848 et se compose de trois contrôles sectoriels (pénitentiaire, bienfaisance et aliénés). Il réunit les sections, rompt avec le principe de la spécialisation des Inspecteurs, crée un service central de l'inspection afin d'assurer unité de vue, coordination et permanence du contrôle et lui donne des moyens d'action administratifs nécessaires (trois inspecteurs généraux sont affectés au service central et sont assistés de deux rédacteurs détachés). L'IGSA, rattachée directement au cabinet du ministre depuis 1891, l'est désormais effectivement. Cette réforme affirme l'autonomie de principe de l'inspection générale face aux directions du ministère tout en faisant de l'IGSA un outil dans la main du ministre.

Dans le même mouvement, le fonctionnement de l'Inspection est codifié par un arrêté qui rationalise son activité et prévoit la publicité des travaux – un rapport d'ensemble doit être publié chaque année au *Journal officiel*. Le travail individuel et les tournées d'inspection sont prédéfinis ; le travail collectif est également codifié. Il s'effectue au sein du comité des inspecteurs généraux, dont le président est chaque année élu par ses collègues, marquant un principe net de collégialité. L'activité de contrôle s'exerce essentiellement sous quatre formes : la tournée, la mission la consultation et la représentation.

La tournée représente la forme principale et permanente de l'inspection. Elle est désormais préparée en amont par un programme de tournée établi annuellement en fonction des demandes du ministre et des directions. Résultats de choix thématiques et devant répondre à plusieurs types de réponses simultanément, les tournées annuelles ne comprennent pas l'ensemble des départements. Le programme est établi tous les ans vers le mois de novembre, au cours d'une réunion plénière du comité des inspecteurs généraux. À cette occasion le chef de service indique les thèmes retenus pour la tournée de l'année suivante. La tournée à venir donne alors lieu à un travail préparatoire consigné dans un « Mémento de tournée » qu'un membre de l'IGSA est chargé de rédiger. Son objectif est de fixer les grandes lignes selon lesquelles sera conduite l'inspection et d'établir la liste des informations et appréciations qui devront être partout uniformément recueillies. Le mémento de tournée comprend un récapitulatif des textes en vigueur dont il s'agit de contrôler l'application ainsi qu'un canevas des questions à étudier et à

poser. Il assure l'unité de vue et de la pratique du contrôle qui permet ensuite l'exploitation des rapports individuels, la comparaison et la synthèse.

Ce mémento distribué, les membres de l'Inspection se voient affecter leurs départements d'inspection, chacun devant, en outre inspecter un certain nombre d'établissements pénitentiaires. Outil classique des administrations de contrôle, le mémento constitue un point d'appui important pour la qualité technique des inspections et des rapports individuels. En fin de tournée, le comité des inspecteurs généraux se réunit à nouveau et un membre est désigné comme rapporteur. Dépouillant tous les rapports particuliers, il les analyse et en livre une synthèse. Les appréciations et suggestions qu'il avance sont discutées par le comité et c'est comme un résultat de cette discussion collective qu'est élaboré le rapport d'ensemble. Destiné à être publié au *Journal officiel*, il constitue le bilan des observations réalisées et l'expression de l'avis du corps sur les mesures à prendre. Les rapports d'ensemble sont à l'occasion imprimés en brochure et diffusés auprès des milieux intéressés.

La mission est une forme occasionnelle du contrôle ; elle correspond à un problème ponctuel nécessitant une évaluation rapide. Le chef du service central choisit l'inspecteur en charge de la mission. La mission reste une activité individuelle, les conclusions traduisent le jugement personnel de l'inspecteur. Les missions sont variées tant par leur nature que leur importance : des conflits d'attribution entre services, aux affaires disciplinaires, en passant par celles ayant des répercussions politiques ou publiques.

La troisième modalité de contrôle, la consultation, est une attribution collective du comité des inspecteurs. Ces derniers donnent leur avis sur un point d'organisation administrative ou un projet de réforme. La dernière modalité de l'activité de l'Inspection est la représentation. Il s'agit d'une fonction individuelle mais par laquelle le corps dans son ensemble est engagé. Les inspecteurs désignés représentent le ministre ou différentes directions dans de nombreux comités et conseils. La représentation concerne aussi bien les commissions ministérielles que les divers congrès nationaux et internationaux des spécialités du domaine d'attribution de l'IGSA et représente une part notable de l'activité.

Cette codification d'ensemble de l'activité de l'IGSA réalisé en 1901 assoie son expertise technique et administrative et perdurera jusqu'en 1948.

L'économie de la réorganisation de 1901, calée sur le modèle de l'Inspection des finances, est celle de l'institution d'une fonction administrative globale de contrôle actif, contre les particularismes des services et les traditions sectorielles de gestion. Elle s'inscrit dans un contexte où les politiques sociales se développent et sont politiquement sensibles. L'activité des inspecteurs généraux, dans le travail individuel comme collectif, est nettement polarisée par l'élaboration et la mise en action publique de ces nouvelles politiques⁸. C'est ainsi sur le mode de l'administration de mission que l'Inspection s'affirme comme inspection générale, maintenant une demi-mesure face aux attentes de parlementaires défenseurs d'une inspection plus nettement indépendante des services.

8. Renard, 1999.

B. L'IGSA de 1907 : une inspection générale républicaine de plein exercice.

En 1907, dans le cadre d'une réorganisation d'ensemble du ministère de l'Intérieur, l'IGSA est renforcée et rattachée à une nouvelle direction, celle du Contrôle et de la comptabilité. Avec le soutien de Clémenceau, ministre de l'Intérieur puis président du Conseil, l'IGSA voit son domaine de compétences étendu à l'ensemble des services du ministère (préfectures comprises) et les contrôles spécialisés sont supprimés. Le concours devient l'unique moyen d'accès au corps. L'inspection devient une carrière, recrutant des hommes jeunes, intellectuellement brillants, bien introduits socialement ou politiquement. Ainsi Maurice Winter, trente ans, qui intègre l'IGSA au bénéfice de la suppression de l'Inspection sanitaire en 1908, a soutenu une thèse en 1905, *Étude sur la condition juridique du mobilier des églises*. Au moment de sa nomination, il occupe au cabinet de Clémenceau, dont son père est le directeur, la fonction de secrétaire particulier. Avec des profils similaires, d'autres jeunes gens nommés à l'Inspection générale entre 1900 et 1907 sont issus de cabinets ministériels. L'instauration du concours en 1907, plutôt qu'elle ne marque une rupture formalise et pérennise ce type de recrutement. Les huit inspecteurs recrutés au concours de 1908 à 1919 sont tous des rédacteurs de l'administration centrale (le plus souvent à la direction de l'Assistance et de l'hygiène) et sept d'entre eux sont docteurs en droit. On observe au cours de cette période la nomination d'un groupe relativement homogène d'inspecteurs, qui seront dans la force de l'âge administratif dans l'entre-deux-guerres⁹.

La mise en place en 1906-1907 d'une inspection à l'indépendance et à la compétence technique marquée s'accompagne d'une tentative de transformation en profondeur de la nature et les finalités du contrôle administratif. La réorganisation du corps s'est en partie réalisée sur l'initiative d'administrateurs radicaux qui associent à la rationalisation du ministère de l'Intérieur ce que l'on pourrait appeler la républicanisation des procédures de décision. Émile Ogier, comme chef de l'Inspection entre 1901 et 1911 veille ainsi particulièrement à cette nouvelle définition politique du rôle de l'IGSA. Rédacteur des statuts de 1907, il contrôle encore directement celle-ci, comme directeur du contrôle et de la comptabilité, jusqu'en 1917.

Le chef de corps durant toute cette période mène une politique qui poursuit plusieurs objectifs. Il veille à rendre l'Inspection active où l'intervention publique se développe (santé publique et l'hygiène), à généraliser le contrôle supérieur sur des domaines traditionnels (assistance, prisons) et à se saisir de nouveaux secteurs (préfectures et police). L'Inspection ajoute progressivement au programme de ses tournées et missions de nouvelles questions. L'inspection des bureaux de préfecture en 1910, les dossiers secrets des préfectures en 1912 et 1913, les commissariats de police à partir de 1914. Globalement

9. Constante depuis le milieu du XIX^e siècle, la présence des femmes à l'Inspection reste marginale. L'IGSA compte au mieux deux inspectrices en activité et leur domaine d'intervention est restreint (prisons des femmes et institutions de protection de l'enfance). Sous cet angle elles restent cantonnées à une activité de contrôle sectoriel.

il s'agit de déplacer le centre de gravité de l'activité du corps vers le contrôle général des politiques, le contrôle sectoriel des établissements devenant de fait secondaire.

Il tente de même d'affermir l'indépendance de l'inspection en lui ménageant le soutien du Parlement et celui des milieux professionnels et sociaux directement concernés. La publicité des rapports d'ensemble, la circulation de l'information à destination des parlementaires sont autant de tentatives explicites de rompre avec conception discrétionnaire du contrôle administratif. Si Émile Ogier ne parvient pas, hors son administration, à faire admettre et à concrétiser cette conception d'un contrôle fort, expertise publique autant qu'administrative, il marque cependant les grandes lignes de ce qui constitue la tradition de l'Inspection du premier tiers du siècle. L'IGSA clémenciste combine une rationalité administrative classique avec un souci de l'intérêt général qui lui est spécifique et qui est très directement lié au contexte des politiques prioritaires et au moment politique radical du début du siècle.

Le contrôle de la régularité administrative et financière représente la fonction traditionnelle du corps¹⁰. À ces principes classiques et indiscutés s'ajoute un contrôle d'opportunité qui mobilise des critères politiques reformulés par les administrateurs radicaux de la génération de l'installation de l'Inspection. On peut parler, pour ce deuxième ensemble, d'un principe de cohérence globale de l'action publique. « L'obligation de faire implique l'obligation de bien faire » souligne E. Ogier en 1907, il s'agit de « sauvegarder un intérêt d'ordre social qui n'est pas moins important que l'intérêt financier ». « L'intérêt social bien compris » devient ainsi un des critères de l'appréciation de l'action et renvoie à une conception particulière de l'intervention publique. Le rôle de l'inspection, au-delà du contrôle de conformité administrative et financière est bien celui d'une évaluation du bénéfice social et politique de l'action publique.

À mesure que l'on avance dans le siècle et que l'on s'éloigne du contexte politique radical qui l'avait rendue possible, la position institutionnelle de l'IGSA s'érode très nettement.

C. L'Inspection générale entre-deux-guerres : le déclin relatif et la rigidification des principes et des pratiques du contrôle

Les années d'avant la première guerre et de l'immédiate après-guerre sont celles de la plus grande extension des activités de l'Inspection générale et de sa plus grande influence directe. La création en 1920 du nouveau ministère de l'Hygiène et de l'assistance ne met pas en cause la compétence de l'Inspection sur les services soustraits. C'est plutôt l'inverse, potentiellement l'Inspection générale conforte sa vocation interministérielle. En pratique cependant on assiste à une érosion certaine de ses prérogatives et de son poids face aux différentes directions. La montée en puissance des directions sectorielles entraîne mécaniquement l'affaiblissement d'une Inspection qui reste à effectifs de 18 à

10. Correspond au programme défini par Necker lors de la création des inspecteurs des hôpitaux civils et des maisons de force en 1781 : « Rallier chaque direction particulière aux dispositions générales d'ordre et d'économie ».

20 inspecteurs depuis 1907 et moyens quasi constant. L'absence de volonté politique forte de promotion d'une Inspection générale indépendante et, crise aidant, la pression budgétaire constante, accentuent le pouvoir du ministère des finances, de ses logiques d'action comme des prérogatives de son Inspection.

Administration aux prérogatives intactes sur le papier, l'IGSA est amenée à une position plus défensive qu'auparavant ; elle tend à consolider ses positions et ses acquis plutôt qu'à les étendre et les renouveler. Sa conception de l'inspection et du contrôle qui s'était avant guerre définie dans la pratique en même temps qu'elle s'était développée, tend à se fixer en doctrine dans l'entre-deux-guerres. Les arguments et les rhétoriques techniques prennent progressivement le pas sur les logiques politiques, en particulier dans l'appréciation de l'opportunité, ce qui tend à restreindre l'horizon des évaluations vers un horizon sectoriel. Cette transformation est progressive et la stabilité des personnels de l'inspection conduit paradoxalement à ralentir l'adaptation des critères du contrôle à cette situation politique et administrative transformée.

De fait, l'Inspection générale développe et conserve une conception du contrôle qui lui est propre. Jusqu'aux années 1930, les inspecteurs généraux restent marqués par le modèle politique de l'action publique qui était celui de la réorganisation clémenciste de l'inspection. Ils partagent une conception de l'activité de contrôle marquée par une fidélité politique à la République et qui va progressivement se transformer en une conception du service public où la dimension sociale de l'action, rappel d'une priorité politique passée, est importante. Dans les rapports d'inspections de l'entre-deux-guerres cette doctrine, qui conserve de forts accents clémencistes, trouve encore une expression nette.

L'inspection des commissariats de police au milieu des années 1920 en fournit des exemples. À propos des geôles du commissariat d'Albi, l'Inspecteur général note : « J'ai été très surpris, en commençant ma tournée de cette année, de constater à Montpellier, à Albi, l'état de ces dépôts municipaux dont l'administration pénitentiaire ne voudrait pas comme cachots dans ses maisons centrales. Il est difficile d'admettre qu'un ivrogne, par exemple, soit condamné à passer quelques heures dans un de ces violons, où il risque de contracter une maladie grave qui l'enverrait à l'hôpital, à la charge de la collectivité. Il serait humain et économique, au point de vue général, de prendre les moyens nécessaires pour assainir ces locaux »¹¹. De même à propos des geôles de Brest, l'IG remarque : « Il serait bien désirable que, lorsque l'occasion s'en présentera, on fasse effort dans la ville pour réaliser des geôles se rapprochant du type de nos cellules pénitentiaires. En attendant, quelques couvertures pour l'hiver seraient utiles à ceux qui ont à s'étendre la nuit sur le bat-flanc. Il ne faut pas grand-chose pour être amené à passer quelques heures dans un violon municipal. Or l'intérêt social commande que ceux qui y passent n'en sortent pas des révoltés pour le reste de leur vie ». ¹²

Ces brefs extraits montrent bien l'option d'intégration dans les critères de l'inspection de préoccupations relevant de tous les domaines de compétence du corps, et au-delà, de l'intérêt social, retenue par les inspecteurs généraux. La prise en compte

11. Rapport du 30 avril 1925, (Albi), AN F1a4589.

12. Rapport du 30 septembre 1926, (Brest), AN F1a4536.

de l'état des geôles¹³, les préoccupations de santé publique et la comparaison avec les cellules de l'administration pénitentiaire, n'ont en effet, dans une logique strictement sectorielle, ici policière, pas de pertinence particulière. Elles constituent néanmoins les principaux points d'appui des appréciations portées, et rappellent combien l'Inspection garde comme horizon pour son action des principes de contrôle politiquement inscrits dans une époque. Dans les années 1930, ces derniers se délitent, perdent leur force et sont remplacés par des considérations plus directement techniques. Globalement plus réduite, la portée de son action dépend alors bien plus directement du dynamisme propre des secteurs contrôlés.

II. DYNAMIQUES ET LIMITES DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES PRISONS

Au plan des principes, la doctrine de l'Inspection générale en matière pénitentiaire n'est pas différente de celle développée dans les autres secteurs de l'action publique. L'activité repose sur les mêmes modalités (tournée, mission, conseil et représentation) et ce sont les mêmes critères qui, théoriquement, informent l'analyse et l'appréciation de l'action. Concrètement toutefois les spécificités d'un secteur jadis important et désormais en déclin infléchissent notablement les pratiques du contrôle. Ainsi celui-ci s'exerce en matière pénitentiaire, sur le double registre du contrôle sectoriel et de l'inspection générale.

A. L'inspection générale face à un secteur en déclin

À partir du milieu des années 1880, le ministère de l'Intérieur est d'une manière croissante jusqu'à la première guerre mondiale, est le lieu où se développent les politiques nouvelles, qui balancent les pôles traditionnellement déterminants de son activité orientés vers l'ordre public, qu'il s'agisse de la police ou des prisons. Ces nouvelles politiques s'inscrivent progressivement dans les structures ministérielles, mais entraînent aussi des recompositions des cadres de référence intellectuels propres à chacune de ces politiques. La républicanisation du ministère de l'Intérieur est celle des personnels et celle des structures, mais aussi celle des manières de définir et de délimiter les problèmes¹⁴.

Dans ces recompositions dynamiques, le pénitentiaire apparaît comme un secteur en déclin et immuable dans ses termes. Il ne fait l'objet d'aucune priorité politique, et il ne s'y inscrit pas de politique forte portée par de nouveaux professionnels. L'échec en 1906, d'une tentative de reformatage de la politique pénitentiaire par rapprochement avec les politiques d'assistance d'une part et avec les administrations et politiques policières d'autre

13. L'état des dépôts et autres chambres de sûreté des commissariats de police n'est une préoccupation pour aucune administration locale ou nationale.

14. P. Lascoumes, 1996.

part a consacré l'immobilisme pénitentiaire. Cet immobilisme a contribué à isoler et à marginaliser ce secteur dans les politiques du ministère ; la place du pénitentiaire s'en est trouvée transformée moins d'une manière interne et directe que d'une manière externe.

La position de l'IGSA au regard du secteur pénitentiaire est particulière. Alors que développement de son rôle d'inspection générale de plein exercice est inséparable des politiques sociales nouvelles, le secteur pénitentiaire et les tâches d'inspection qui s'y attachent sont associés à l'image de l'inspection ancienne manière. Avec la fin de la spécialisation en 1901, le particularisme pénitentiaire ne fait plus sens pour la majeure partie des inspecteurs recrutés il n'en reste pas moins que le contrôle sectoriel, bien qu'il ait perdu de sa visibilité en tant que tel, demeure et immobilise une part importante de l'activité d'inspection sur ce secteur.

B. Le double registre du contrôle

Contrairement aux autres domaines de l'activité de l'Inspection générale, le pénitentiaire est en pratique inspecté sur un double registre combinant l'ancienne référence au contrôle sectoriel et la nouvelle forme de l'inspection générale. Les termes du contrôle sectoriel classique marquent leur emprise sur les quatre modalités de l'inspection : sur la tournée qui constitue pourtant le cœur du dispositif de l'Inspection générale comme sur la mission, la consultation et la représentation.

Si l'on s'attache d'abord à la tournée, la modalité emblématique du travail d'inspection générale, et si l'on raisonne en temps d'inspection et en volume des rapports rédigés, le pénitentiaire reste un secteur important d'activité. En nombre de rapport d'ensemble comme en volume des rapports individuels¹⁵, le pénitentiaire représente un quart de l'activité de l'IGSA saisie par ses traces ; un volume stable sur la période. Qualitativement toutefois, le contrôle s'effectue d'abord selon un mode sectoriel, routinier et secondaire. En l'absence de politique pénitentiaire effective, la volonté de l'Inspection générale de se dégager du contrôle sectoriel et de passer en quelque sorte du contrôle des personnels et des établissements à celui de l'action publique de détention, reste sans prise. En cela le pénitentiaire est à rebours des autres secteurs contrôlés.

À partir des années 1910, l'organisation des tournées par thème tend à primer sur la logique du contrôle par établissement pour les différents secteurs contrôlés sauf en matière pénitentiaire où la nature des demandes faites par la direction de l'administration pénitentiaire n'évolue guère et où il n'y a guère de législation nouvelle. Le raisonnement classique en termes d'établissement perdure ainsi nettement. Cette situation est entérinée dans l'organisation pratique des tournées. À partir de 1910, le pénitentiaire est constitué de fait en domaine d'inspection lié à l'activité de contrôle quelle qu'elle soit : chaque inspecteur a dans son service annuel le contrôle des établissements pénitentiaires ordinaires des départements où il est amené à se rendre. Cette forme de « contrôle lié », rémanence

15. Sur les 6300 rapports déposés pour la période 1919-39, 1550 le sont pour le secteur pénitentiaire. Pour le détail des appréciations en volumes, voir Vogel, 1998,

du contrôle sectoriel classique mobilise une grande part de l'activité de l'Inspection sur le secteur. Elle se combine, mais à petite dose, avec la forme nouvelle du contrôle supérieur et donc avec le principe de tournée thématique (comme le travail dans les prisons en 1925).

Logiquement, les rapports d'ensemble portent plus souvent sur des types d'établissement (comme celui de 1919 sur les prisons départementales ou celui de 1929 sur les maisons centrales) et moins fréquemment sur des questions (comme en 1931 sur les patronages pénitentiaires). Lorsque le contrôle correspond au terme d'une inspection générale, il achoppe plus nettement qu'ailleurs sur l'inertie des politiques conduites en ce domaine et en définitive sur l'absence d'enjeux pour le contrôle supérieur lui-même. De façon similaire, considérés dans leur ensemble, les rapports individuels qu'ils concernent des missions spéciales ou des inspections réalisées dans le cadre de la tournée, relèvent principalement d'un contrôle sectoriel ordinaire et s'appuie sur la monographie par établissement comme technique de rédaction des rapports.

La pratique de la tournée en matière pénitentiaire donne à voir une inspection générale qui peine à se dégager d'un cadre traditionnel du contrôle.

Les autres activités de l'Inspection générale – le conseil et la représentation, sont en matière pénitentiaire particulièrement développées. À la fois contrôle sectoriel et contrôle supérieur, l'Inspection est omniprésente et omnidominante dans les instances de codification et de régulation du secteur pénitentiaire. C'est le comité des inspecteurs qui élabore les règles professionnelles et anime les divers conseils de discipline et jurys d'examins. L'IGSA assure aussi pour le ministre de l'Intérieur une mission de conseil sur le pénitentiaire. L'activité de représentation du secteur pénitentiaire qui appartenait traditionnellement à l'Inspection au XIX^e siècle, est largement conservée par les inspecteurs bien après le rattachement au ministère de la Justice. Elle concerne les très nombreuses commissions administratives et congrès nationaux ou internationaux.

L'inspection du pénitentiaire, par ses formes et contenus pratiques, combine l'ancienne référence au contrôle sectoriel et la nouvelle forme du contrôle général. La pérennité de ce double registre, qui est d'abord produite par l'immobilisme du secteur et l'atonie de la volonté politique, n'est pas sans ambiguïté. D'une part il interdit le développement d'un contrôle sectoriel propre et en retour la fonction d'inspection générale s'y enlise et trouve ses limites.

C. L'inspection générale du pénitentiaire : formes et ambiguïtés

Quelle est l'analyse de l'Inspection générale sur le secteur pénitentiaire ? Comme son expertise administrative et publique s'exprime-t-elle en l'absence de politique forte en la matière ? Quels sont les critères mis en œuvre ? Comment la tonalité des rapports évolue-t-elle à mesure que l'on avance dans le XX^e siècle ¹⁶ ? Pour le dire à grands traits, le secteur pénitentiaire donne à l'Inspection générale l'occasion de développer très tôt des diagnostics pertinents tant au regard d'une logique sectorielle (comment améliorer

16. N'ont été exploités qu'une très petite partie des rapports individuels, en retenant des départements témoins pour l'ensemble de la période.

la gestion des prisons) qu'au regard de critères globaux qui relèvent de l'intérêt général, ce que les inspecteurs dénomment « l'intérêt social bien compris », et qui prennent en compte les autres politiques existantes – celle de l'assistance, comme celle de l'hygiène publique, ou encore celle de l'éducation, dans l'appréciation de l'action publique de détention.

Très tôt dans le XX^e siècle, on trouve des rapports d'ensemble exemplaire sous cet angle. Celui d'Émile Alcindor, daté de 1909 et qui porte sur les prisons départementales, offre une présentation du système d'ensemble où est déjà pointé l'essentiel de ses faiblesses. Dans les années qui suivent, les mêmes constats sont renouvelés, sans excès de confiance sur les possibilités de transformation du système. Le rapport d'ensemble de 1924, sur un autre type d'établissement, les maisons centrales, dresse là encore un tableau des incohérences existantes et des solutions rationnelles possibles. Plus tard encore, dans les années 1930, après avoir constaté pendant des années l'impossibilité d'engager des réformes sans un minimum de volonté politique et d'engagement de crédits, les inspecteurs détailleront les conséquences des réouvertures de 1929 et d'une gestion de crise, où économies forcées et suppressions d'emploi ruinent largement les efforts précédemment faits en matière de professionnalisation et de diversification des personnels.

En même temps que l'Inspection réitère année après année ses propositions, elle en tient la chronique, et rappelle que vingt ou trente ans auparavant les mêmes diagnostics avaient été produits et des solutions proposées. En cela, elle joue son rôle d'Inspection générale, en situant les problèmes soulevés dans leur perspective à long terme, et en soulignant les défaillances de la volonté politique, l'absence de dynamique locale d'intérêts et la nécessité de déterminer des priorités de l'action plutôt que les insuffisances d'une administration laissée à elle-même. La liste des rapports d'ensemble représente sous cet angle un bon exemple d'une expertise qui tourne à vide, sans véritablement rencontrer dans ce domaine d'action publique, une volonté politique, un intérêt des professionnels ou des intérêts sociaux constitués.

Les rapports individuels d'inspection qui se rattachent au contrôle sectoriel sont, pour chaque type d'établissement, extrêmement répétitifs dans leurs constats durant tout l'entre-deux-guerres. Ils donnent à voir un tableau identique dans les grandes lignes et plus précis dans les détails, des différents établissements. Le parc pénitentiaire est globalement surdimensionné au regard des effectifs régulièrement décroissants de la population détenue. Il est de même mal approprié aux principes généraux de la politique pénitentiaire ainsi qu'à une bonne gestion élémentaire des personnels et des locaux. Les inspections des maisons d'arrêt représentent bien les impasses du contrôle sectoriel. Ces prisons départementales assurent ce que l'on peut appeler l'ordinaire de la détention. Prisons de proximité dans le système pénitentiaire, les prisons départementales détiennent environ les deux tiers de la population pénale moyenne durant l'entre-deux-guerres. Ces prisons sont nombreuses – on en compte 370 dans les années 1920 et très petites. En 1925, 165 prisons ont une contenance de moins de 25 détenus. Dès le début du siècle l'Inspection s'était prononcée pour la fermeture de la plus grande partie des prisons départementales et pour la création de prisons interdépartementales. Cette

création étant seule à même de rendre possible, pour des raisons d'échelle, à la fois des politiques de détention et des politiques de gestion du personnel.

À défaut de voir ses propositions suivies, l'Inspection durant l'entre-deux-guerres, tient l'inventaire des conséquences croisées de la décrue des effectifs détenus et de l'immobilisme des politiques pénitentiaires. La stabilité des catégories du compte-rendu renforce l'effet de répétition qui se dégage de la succession des rapports. Le délabrement des locaux pénitentiaires, l'insuffisance quantitative et la moindre qualité professionnelle des gardiens, la tenue administrative aléatoire des établissements, et leur foncière inadéquation à leur fonction moderne constitue le socle des constats que les inspecteurs réitérent nettement et factuellement, année après année.

À la lecture des rapports individuels transparaît également avec plus de détails et de modulations personnelles, la lassitude des inspecteurs confrontés à la répétition vaine de leurs constats et propositions sans suite. Ainsi dans l'Aube, visitant la prison de Troyes en 1927, l'inspecteur général Winter, en relevant l'étroitesse et la vétusté des locaux où « les détenus sont entassés dans un espace insuffisant » rappelle sans beaucoup d'illusions, que : « Dans mon rapport d'il y a 19 ans (1908) j'ai signalé qu'une grande partie de la prison de Troyes était très humide. Je l'ai signalé avec force. Je le note quand j'y repasse ». Face à une activité de contrôle routinière et émiettée, c'est aussi l'ironie qui s'exprime ; les très petites prisons (moins de 10 détenus), très souvent inutilisables, intransformables, accessoirement inutilisées, sont parfois l'occasion de rapports aux accents pittoresques, qui expriment en miroir un sentiment de désabusement net sur la mission de l'Inspection générale et l'utilité de ses membres. Cette expérience d'une Inspection générale des prisons sous la Troisième République brossée à grands traits, rappelle le caractère non-uniforme ou linéaire de l'histoire de l'inspection générale, et souligne, dans un contexte particulier, la place relative et liée du secteur pénitentiaire dans l'action publique. La question de la rupture est ici moins une question portant sur la période qu'une invitation à la comparaison des expériences contemporaine et historique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Canivet Guy, 2000, *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, Rapport au garde des Sceaux, Paris : La Documentation française.

Hood Christopher & al. (Eds, 2004, *Controlling Modern Government, Variety, Commonality and Change*, Cheltenham (GB) : Edward Elgar.

Delarue Jean-Marie, 2010, « Extension et limites du contrôle judiciaire », *Pouvoirs*, n°135, p. 101-119.

Lascoumes Pierre, 1996, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changements dans les réseaux d'action publique », in *La gouvernabilité*, CURAP, Paris : PUF, p. 325-338.

Lascoumes Pierre, 2006, « Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyses comparative des dynamiques de changement institutionnel », *Déviance et Société*, vol. 30, n° 3, p. 405-419.

Lecerf Jean-René, 2010, « Le contrôle non juridictionnel des prisons », *Pouvoirs*, n°135, p. 121-134.

Garland David, 2001, *The Culture of control, Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago : University of Chicago Press.

Renard Didier, 1999, « Assistance et bien : le milieu des Congrès d'Assistance, 1889-1911 », in Christian Topalov (Eds), 1999.

Topalov Christian (Eds), 1999, *La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris : EHESS.

Vogel Marie, 1998, *Contrôler les prisons. L'Inspection générale des services administratifs et l'administration pénitentiaire 1907-1948*, col. Perspectives sur la justice, Paris : la Documentation française.

Wacquant Loïc, 1999, *Les prisons de la misère*, Paris : Liber- Raison d'agir.